



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, primero (01) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA No.: CA-00328
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: PERSONERÍA MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN.
ACTOS ADMINISTRATIVOS: RESOLUCIÓN No. 021 de 12 mayo de 2020.
ASUNTO: Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 021 de 12 de mayo de 2020, expedida por la Personera Municipal de Valle de San Juan (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 16 de junio de 2020, fue recibido por reparto para estudio, la Resolución No. 021 de 2020, *"Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Valle de San Juan y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público"* a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO

El acto objeto de estudio es la Resolución No. 021 del 12 de mayo de 2020, expedida por la Personera Municipal de Valle de San Juan (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*"RESOLUCIÓN No. 021 de 2020
(Mayo 12)*

"Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Valle de San Juan y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público"

LA PERSONERA MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN,

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial la consagrada en el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y

CONSIDERANDO

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 636 del 06 de mayo de 2020 mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

Que como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID el Procurador General de la Nación mediante la Resolución No. 0128 del 16 de marzo de 2020 dispuso la suspensión de términos, la cual fue ampliada mediante las resoluciones 136, 148 y 184 de abril y 204 de mayo de 2020.

Que la Resolución No. 136 del 24 de marzo de 2020 el Procurador General prorrogó la suspensión de términos y en el párrafo del artículo primero señaló que, "Esta medida no implica la inactividad de

las autoridades' disciplinarias, quienes podrán, durante este período, proferir las decisiones a que haya lugar."

Que, igualmente, la Personería Municipal de Valle de San Juan a través de Resolución No. 012 del 18 de marzo de 2020 resolvió restringir la atención al público y suspender los términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería Municipal por el término de un (1) mes, es decir hasta el 17 de abril de 2020. Posteriormente a través de la Resolución No. 014 del 18 de abril de 2020 hasta el día 27 de abril de 2020 inclusive y mediante la Resolución No. 016 del 28 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo, inclusive.

Que, mediante el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional facultó a los órganos de control para disponer mediante acto administrativo la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas. De la misma manera, se estableció que "la suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta".

De igual manera, el Decreto mencionado estableció:

"Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. (...)"

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario prorrogar la restricción de atención al público, la suspensión de los términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Valle de San Juan, establecer las diligencias que se exceptúan y prorrogar los efectos de la Resolución No. 012 del 18 de marzo de 2020.

Que, por lo anteriormente expuesto, la Personera Municipal de Valle de San Juan.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: *Ampliar la restricción de atención al público de manera presencial en las instalaciones de la Personería Municipal hasta el día 25 de mayo de 2020, inclusive. La atención se seguirá prestando a través de la página web www.personeriavalledesanjuan-tolima.gov.co, correo electrónico personeria@valledesanjuan-tolima.gov.co y del número de celular 3213889373.*

ARTICULO SEGUNDO: *Prorrogar la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería Municipal de Valle de San Juan hasta el 25 de mayo de 2020, inclusive.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Esta medida no implica la inactividad disciplinaria de la Personería Municipal de Valle de San Juan y la suspensión de otras actividades administrativas asignadas por la ley a esta entidad.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *La presente disposición no se aplicará para los casos en que la Personera Municipal de Valle de San Juan con fundamento en su urgencia determine iniciar o continuar el trámite procesal en los términos ordinarios siempre y cuando se garantice el debido proceso.*

ARTÍCULO TERCERO: *Exceptúese de la suspensión de términos señalada en el artículo anterior las siguientes actuaciones:*

La apertura de indagación preliminar en contra de persona indeterminada.

La recepción y recaudo de pruebas documentales que puedan ser obtenidas por medios virtuales.

Decisiones que deban ser notificadas personalmente y en las cuales el sujeto procesal autorice la notificación por medios electrónicos.

Todas aquellas decisiones que por su urgencia deban ser adoptadas durante la medida de suspensión de términos. En este evento, las mismas deberán ser notificadas y comunicadas por correos electrónicos y de la misma manera se recaudarán los escritos y documentos provenientes de los sujetos procesales.

ARTICULO CUARTO: *La Personera Municipal podrá válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopte mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios.*

ARTICULO QUINTO: *Para el ejercicio eficiente y eficaz de la acción disciplinaria, en los procesos que se decida iniciar o continuar con el trámite y no estén cobijados por la suspensión de términos, se podrán adoptar las siguientes medidas para el impulso" procesal y demás contempladas por el Decreto Nacional 491 del 28 de marzo de' 2020.*

1. *La práctica de las pruebas documentales decretadas podrá llevarse a cabo en la modalidad no presencial, de manera virtual, a través de las herramientas tecnológicas que se considere pertinentes; para ello, se deberá comunicar por medios electrónicos, con la debida antelación, a los sujetos procesales.*
2. *Los sujetos o intervinientes procesales, conforme a las facultades que les da el Código Disciplinario Único, podrán realizar solicitudes o interponer recursos a través del correo electrónico personeria@valledesanjuantolima.gov.co y la atención de las mismas podrán ser bajo la modalidad no presencial, de manera virtual, a través de las herramientas tecnológicas que se considere pertinentes, las cuales deberán ser comunicadas por medios electrónicos al sujeto procesal o interviniente.*

ARTICULO SEXTO: Se ordena coordinar acciones con la persona encargada en el Municipio de Valle de San Juan de la empresa de Servicios Postales Nacionales 472 S.A., para el recibo y envío de la correspondencia certificada. Para tal efecto se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID19, adoptado en la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTICULO SÉPTIMO: No se suspenderá la toma de declaraciones de víctimas del conflicto armado por hechos recientes, previa solicitud vía telefónica, correo electrónico o página web. En los demás casos, dicha declaración se surtirá una vez superada la contingencia. La orientación jurídica a las víctimas se continuará realizando por los medios tecnológicos previamente relacionados.

ARTÍCULO OCTAVO: El presente acto administrativo deroga únicamente las disposiciones que le sean contrarias de la Resolución No. 012 del 18 de marzo de 2020, las demás continuarán vigentes.

ARTÍCULO NOVENO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Dada en la Personería Municipal del valle de San Juan Tolima, a los doce (12) días del mes de mayo del año dos mil veinte (2020).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

ISLENA ROCÍO HERRERA PEÑA
Personera Municipal"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 23 de junio de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, no se recibió ninguna intervención del ente territorial, ni tampoco concepto del Ministerio Público, según se observa de constancias secretariales calendadas el 13 de julio y 27 de julio de 2020, respectivamente.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en

los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 021 de 12 de mayo de 2020, expedido por la Personera Municipal de Valle de San Juan (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras. Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales².

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”³, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*⁴

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

² Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

³ Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control "**Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.**"

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente⁶ se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En esa medida, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre la Resolución 021 del 12 de mayo de 2020, expedida por la Personera Municipal del Valle de San Juan (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

⁶ Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00

La lectura de las disposiciones emitidas a través de la Resolución No. 021 de 12 de mayo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se adoptaron medidas para la atención, prestación del servicio y protección laboral en la personería municipal de Valle de San Juan; disposiciones que están dirigidas a todos los servidores públicos que laboran en el organismo de control del Municipio del Valle de San Juan como todos los usuarios en general de los servicios que presta la Personería de ese municipio, por lo que estas decisiones están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables de la Jurisdicción del Municipio de Valle de San Juan (Tolima), por lo que el acto examinado determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.

La Resolución No. 021 de 12 de mayo de 2020, fue proferida por la Personera Municipal de Valle de San Juan (Tolima), en su calidad de representante legal de ese órgano de control, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como agente del Ministerio Público, en el sentido de que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución y ejerce vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales, y, especialmente expidió el acto objeto de estudio en ejercicio propiamente de las facultades que fueron otorgadas en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, por medio del cual se adoptaron medidas *“de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.”*

En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones de la Resolución No. 021 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento: *i)* el Decreto Legislativo No. 636 del 6 de mayo de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del País a partir del 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020; *ii)* la Resolución No. 0128 del 16 de marzo de 2020 por medio de la cual el Procurador General de la Nación, suspendió los términos, lo cual fue ampliado mediante las resoluciones No. 136 y 148 de abril de 2020; *iii)* la Resolución No. 136 del 24 de marzo de 2020, a través de la cual se prorrogó la suspensión de términos y en el parágrafo del artículo primero señaló que esta medida no implicaba la inactividad de las autoridades disciplinarias quienes podrían, durante este periodo, proferir decisiones a que haya lugar; *iv)* la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020, a través de la cual la Personería de Valle de San Juan suspende términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de esa entidad hasta el 17 de abril de 2020; *v)* la Resolución No. 014 de 18 de abril de 2020, a través de la cual la Personería del Municipio de Valle de San Juan suspendió las actuaciones disciplinarias hasta el 27 de abril de 2020, luego, la Resolución No. 016 de 28 de abril de 2020 la cual las suspendió hasta el 11 de mayo de 2020; *vi)* el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las

autoridades públicas y, se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.

De acuerdo a ese fundamento, podemos observar que la Resolución No. 021 de 2020, tiene como principal objetivo adoptar medidas para la atención, prestación del servicio y la suspensión de los términos en las actuaciones disciplinarias que se surten a cargo de la personería municipal de Valle de San Juan, así como la determinación de los protocolos de atención de los procesos disciplinarios que no están cobijados por las medidas de suspensión, todo ello, en desarrollo de las directrices impartidas por el Presidente de la República a través del Decreto No. 491 de 28 de marzo de 2020, disposición normativa que efectivamente tiene las características para ser considerado un decreto legislativo, debido a que se encuentra suscrito por el Presidente y sus 18 ministros de gabinete, así mismo, se observa que se encuentra debidamente motivado en razones de hecho y de derecho que guardan relación con los supuestos de la declaratoria del estado de excepción, tal como se precisa en sus consideraciones de la siguiente manera:

“Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y garantice el funcionamiento de los servicios indispensable del Estado.

Que, para garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia, Económica, Social y Ecológica, se aplazarán varias etapas del proceso de selección para el ingreso al empleo público por mérito.”

Por ello, el Presidente de la República a través del Decreto No. 491 de 2020, suspendió los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa y tomó medidas sobre el desarrollo y protección laboral en todos los organismo y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de los cuales sin duda alguna se derivó la Resolución No. 021 de 12 de mayo de 2020, expedida por la Personera Municipal de Valle de San Juan, por medio del cual se adoptaron medidas para la atención, prestación del servicio y protección laboral dentro de ese organismo de control municipal y en desarrollo de las ordenes presidenciales contenidas en el Decreto No. 491 de 2020.

Por lo anterior, la Sala Plena puede concluir que la Personera Municipal profirió la Resolución No. 021 de 2020, en desarrollo de lo ordenado en el Decreto Legislativo antes anunciado, por lo que se cumple indiscutiblemente en este evento, el tercer requisito de procedibilidad que consiste en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo procedente este mecanismo excepcional.

5. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DEL 12 DE MAYO DE 2020.

Superados los requisitos de procedibilidad, debemos continuar con el análisis del acto administrativo para así determinar si se encuentra ajustado a derecho conforme

a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Dicho estudio, tal como se precisó previamente debe ser integral, analizando por ello, los aspectos de **i)** la competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo; **ii)** la sujeción a las formas; **iii)** la conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción; y, **iv)** el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Sin embargo, también es importante reiterar que este estudio es integral pero no absoluto, pues si bien, se trata de un control automático e integral, debemos entender que no tiene el alcance de estudiar la legalidad del acto examinado frente a todo el ordenamiento jurídico, este estudio debe circunscribirse a la confrontación de la normatividad en el ámbito del estado de excepción y los decretos que los desarrollan, por ello, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 de 2011).

5.1. Competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo.

De este aspecto en particular, se observa que la Resolución No.021 de 12 de mayo de 2020, fue suscrita por la Personera Municipal de Valle de San Juan, la Dra. Islena Roció Herrera Peña, en ejercicio de su condición de jefe de ese órgano de control municipal y representante legal de esa entidad territorial, debido a que el Personero, por mandato del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, ejerce en el municipio las funciones de Ministerio Público y según el artículo 181 *ibídem*⁷, tiene asignada competencia como nominador del personal de su oficina, a cuyo respecto ejerce también la función disciplinaria y la de señalarles funciones especiales y asignarles emolumentos; tiene igualmente la competencia de ordenación del gasto en relación con el presupuesto asignado a la personería y la de iniciativa en la creación, supresión y fusión de empleos de su dependencia. Estas facultades se enmarcan dentro de las definidas en el artículo 188 *ibídem*⁸ como constitutivas del ejercicio de autoridad civil, para los efectos de dicha ley.

Así mismo, el artículo 178 de la Ley 136 de 1994, precisó que sus funciones son las siguientes:

“ARTÍCULO 178. FUNCIONES. El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:

- 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.*
- 2. Defender los intereses de la sociedad.*
- 3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.*

⁷ ARTÍCULO 181. FACULTADES DE LOS PERSONEROS. *“Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalarles funciones especiales y fijarles emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.”*

⁸ ARTÍCULO 188. AUTORIDAD CIVIL. *“Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:*

- 1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.*
- 2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación.*
- 3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.”*

4. *<Aparte tachado derogado tácitamente por la Ley 200 de 1995> Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes acogiéndose a los procedimientos establecidos para tal fin por la Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones.*

Las apelaciones contra las decisiones del personero en ejercicio de la función disciplinaria, serán competencia de los procuradores departamentales.

5. *Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.*

6. *Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.*

7. *Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.*

8. *Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley.*

9. *Rendir anualmente informe de su gestión al Concejo.*

10. *Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.*

11. *Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materia de su competencia.*

12. *Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.*

13. *Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.*

14. *Interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.*

15. *<Numeral modificado por el artículo 38 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en su municipio; promover y apoyar en la respectiva jurisdicción los programas adelantados por el Gobierno Nacional o Departamental para la protección de los Derechos Humanos, y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes.*

16. *Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal.*

17. *Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.*

18. *Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.*

El poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, de los concejales y del contralor.

Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente, puede delegarla en los personeros.

La Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las personerías la competencia a que se refiere este artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones en el respectivo municipio o distrito.

19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley.

20. Apoyar y colaborar en forma diligente con las funciones que ejerce la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

21. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

22. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

23. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.

24. <Numeral adicionado por el artículo 38 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, así como las normas jurídicas vigentes.

25. <Numeral adicionado por el artículo 38 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales y del ambiente, así como ejercer las acciones constitucionales y legales correspondientes con el fin de garantizar su efectivo cuidado.

26. <Numeral adicionado por el artículo 38 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Delegar en los judicantes adscritos a su despacho, temas relacionados con: derechos humanos y víctimas del conflicto conforme a la ley 1448 de 2011 y su intervención en procesos especiales de saneamiento de títulos que conlleven la llamada falsa tradición y titulación de la posesión material de inmuebles.

(... párrafo 1 y 2 derogados por el artículo 203 de la Ley 201 de 1995.)

PARÁGRAFO 3°. Así mismo, para los efectos del numeral 4o. del presente artículo, el poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, los concejales y el contralor municipal. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación que discrecionalmente la puede delegar en los personeros.”

En ese orden, el acto examinado fue expedido por la autoridad que en virtud de sus funciones tenía la competencia legal para dirigir la acción administrativa y disciplinaria del organismo de control del municipio y velar por el cumplimiento de las funciones del personal a su cargo, así mismo, la suspensión de términos de las distintas actuaciones disciplinarias a cargo del agente del Ministerio Público, por lo que las medidas adoptadas indiscutiblemente corresponden aquellas necesarias y coherentes con las adoptadas para la protección contra el coronavirus COVID-19 expedidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 491 de 2020 y para garantizar la salud y bienestar de las personas que acuden en estas actuaciones

como a los funcionarios que deben atender estas diligencias, por ello, se concluye que la personera municipal efectivamente tenía la competencia para proferir las medidas contenidas en el acto examinado.

5.2. Sujeción a las formas.

En cuanto a los requisitos formales, puede apreciarse que la resolución cuenta con los elementos esenciales de identificación, como el encabezado en el cual se determinó la denominación del acto utilizado "RESOLUCIÓN", el número, la fecha de expedición, el epígrafe que constituye el título de la resolución donde se indicó brevemente una idea del contenido o del tema tratado, la competencia de quien profirió el acto, indicándose también la atribución tanto constitucional como la facultad legal que le otorgó dicha competencia, y en este evento, claramente las facultades de ejecución que fueron ordenadas por el Presidente de la República a través del Decreto No. 491 de 28 de marzo de 2020.

De otra parte, contempla una parte considerativa o motiva conteniendo una breve explicación de los antecedentes y necesidades que justificaron la expedición del acto, y finalmente, una parte resolutive en la cual se expresaron las disposiciones que tiene relación directa con el objeto expuesto y sus efectos.

Por ello, encuentra la Sala que la aludida resolución cumplió con los elementos de forma para este tipo de actos administrativos.

5.3. La conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.

En relación con este punto, al analizar la motivación de la Resolución No. 021 de 2020, es incuestionable que las medidas adoptadas guardan una relación con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que lo desarrollan, principalmente, porque las medidas tiene como sustento la emergencia en salud pública generada por la enfermedad coronavirus COVID-19, haciéndose indispensable adoptar medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, la propagación y sus efectos, buscando garantizar así el trabajo, la salud y el bienestar de los servidores del organismo de control así como la salud y bienestar de todas las personas tiene algún tipo de relación o servicio con esa entidad municipal, específicamente consideró:

"Que como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID el Procurador General de la Nación mediante la Resolución No. 0128 del 16 de marzo de 2010 dispuso la suspensión de términos, la cual fue ampliada mediante las resoluciones 136, 148 y 184 de abril y 204 de mayo de 2020.

Que la Resolución No. 136 del 24 de marzo de 2020 el Procurador General prorrogó la suspensión de términos y en el parágrafo del artículo primero señaló que, "Esta medida no "implica la inactividad de las autoridades' disciplinarias, quienes podrán, durante este período, proferir las decisiones a que haya lugar."

Que, igualmente, la Personería Municipal de Valle de San Juan a través de Resolución No. 012 del 18 de marzo de 2020 resolvió restringir la atención al público y suspender los términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería Municipal por el término de un (1) mes, es decir hasta el 17 de abril de 2020. Posteriormente a través de la Resolución No. 014 del 18 de abril de 2020 hasta el día 27 de abril de 2020 inclusive y mediante la Resolución No. 016 del 28 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo, inclusive.

Que, mediante el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional facultó a los órganos de control para disponer mediante acto administrativo la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas. De la misma manera, se estableció que "la suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis

que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta".

De igual manera, el Decreto mencionado estableció:

"Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. (...)"

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario prorrogar la restricción de atención al público, la suspensión de los términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Valle de San Juan, establecer las diligencias que se exceptúan y prorrogar los efectos de la Resolución No. 012 del 18 de marzo de 2020. (...)."

De acuerdo a ello, de manera clara y precisa se estableció en el acto examinado que la medida tenía como finalidad proteger la salud tanto de los funcionarios de la Personería como los usuarios de estos servicios, siendo coincidente con lo expuesto por el presidente en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, en la declaratoria del estado de excepción, al considerar que la para limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID-19 y proteger la salud en general y la de los servidores públicos, podía acudirse a medidas hasta de suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, como consecuencia del aislamiento y distanciamiento social que ha sido catalogado como la principal medida principal de prevención y mitigación del coronavirus COVID-19, según la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, ante la falta de medidas farmacológicas existentes.

De otra parte, es indiscutible que existe una relación directa con las medidas adoptadas por la Personería del Municipio de Valle de San Juan en la Resolución No. 021 de 12 de mayo de 2020 con las directrices establecidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 491 de 28 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptó *"medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas (...) para protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica,"* principalmente estableció:

1. **La modalidad de trabajo en casa – suspensión del servicio presencial:** Se determinó como medidas para evitar el contacto entre las personas y garantizar el distanciamiento social durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria, propiciando que las autoridades presten sus servicios mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones que fueron resaltadas desde el Decreto No. 417 de 2020.

Para ello, señaló el Gobierno Nacional que las autoridades darían a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información, así como los mecanismos que se emplearan para el registro y respuesta a las peticiones, sin embargo, precisó que en caso de no ser posible brindar el servicio por estos medios debía garantizarse el servicio en forma presencial.

Así mismo, indicó que en todo caso por razones sanitarias se podría ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo. En ningún caso la suspensión podría ser superior al tiempo de la emergencia, así como tampoco podrá suspenderse los servicios que brindan los servidores públicos y contratistas que adelantan actividades esenciales o necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia, por lo que las autoridades deberán a estos funcionarios suministrarles las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio.

- 2. Comunicaciones y/o notificaciones durante la emergencia deberán ser a través de medios electrónicos:** El Gobierno determinó que toda notificación de actos administrativos deberá hacerse a través de medios electrónicos, por eso será obligatorio para cualquier trámite o procedimiento indicar la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones y con la sola radicación se entenderá autorizado para notificar por ese medio. Así mismo, los administrados para cualquier actuación deberán suministrar dirección electrónica. Debido a ello, ordenó que en 3 días hábiles siguientes las autoridades deben habilitar un correo electrónico exclusivo para efectuar las notificaciones o comunicaciones. En caso de no ser posible la notificación a través de correo electrónico o medio electrónico se procederá según el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.
- 3. Ampliación de términos para atender las peticiones:** Se determinó que las peticiones en curso o que fueran radicadas durante la emergencia sanitaria podrían ampliarse los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo que i) las peticiones o documentos y de información deberán resolverse en 20 días siguientes a la recepción; ii) las peticiones a través de las cuales se eleva una consulta, se resolverán en 35 días siguientes a la recepción. Así como previo que en caso de no ser posible resolver en estos plazos, la autoridad deberá comunicarlo al interesado antes del vencimiento de los plazos antes señalados, pero en ningún caso, podrá la respuesta emitirse en el doble del plazo inicialmente previsto.
- 4. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa:** Señaló que podrían suspenderse, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa mientras dure la emergencia sanitaria. Así mismo, se puede suspender en forma total o parcial algunas actuaciones o todas, conforme al análisis de la prestación de los servicios que cada autoridad determine (presencial o virtual). En todo caso de aplicarse la suspensión, se advirtió que afectaría los términos legales, incluidos aquellos establecidos en meses o años. Se estableció que los términos se reanudarán a partir del día hábil siguientes a la superación de la crisis.

Fijó que Gobierno Nacional que durante la suspensión y hasta la reanudación no correrán los términos de caducidad, prescripción, o firmeza previsto en la Ley. Dicha suspensión también aplica para el pago de sentencias judiciales, así mismo, no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora, sin embargo, previó que no aplica para actuaciones administrativas y jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.
- 5. Reconocimiento y pago en materia pensional:** Se determinó que para este tipo de trámite y en aquellos casos en que se exija documento original o copia autentica, bastará con la remisión de la copia simple de los documentos remitidos vía electrónica. En todo caso, superada la crisis el interesado contará con 3 meses para allegar la documentación en los términos que exige las normas de la materia.
- 6. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones o certificados y licencias:** Si durante la emergencia vencen alguno de estos documentos, y cuyo trámite de renovación no pueda realizarse por las medidas adoptadas, se entenderá prorrogado automáticamente hasta 1 mes contados a partir de la superación de la crisis.
- 7. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación:** En la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la

Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales conforme las directrices del Procurador General de la Nación. Los acuerdos conciliatorios gestionados en audiencias no presenciales se perfeccionarán a través de medios electrónicos, por lo que el Procurador de conocimiento suscribirá el acta y expedirá las certificaciones respectivas. Así mismo, se indicó que el Procurador General de la Nación podrá suspender la radicación y/o trámite de solicitudes en materia civil, de familia y comercial, así como de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo, según la valoración de las circunstancias de salubridad y capacidad institucional. En caso de suspensión, no corren términos de prescripción o caducidad de las acciones.

Modificó el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, familia, comercial y de lo contencioso administrativo, el cual será de 5 meses. En los casos de solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial, el Comité de Conciliación de la autoridad convocada tendrá 30 días para tomar una decisión, esto será tanto para solicitudes elevadas durante la emergencia sanitaria, como las que fueron radicadas antes de la vigencia del presente decreto y que aún no se encuentren en trámite.

- 8. Continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medio virtuales:** Señala que todos estos trámites se realizarán a través del uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones impartidas por cada uno de los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas, según sea el caso. En caso de no contar con los medios estos centros podrán celebrar convenios con otros centros o entidades para la realización del impulso de las actuaciones.

El plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de conciliaciones extrajudiciales, a cargo de los servidores públicos habilitados para conciliar y de los centros de conciliación públicos y privados autorizados, será de 5 meses. En arbitraje, el término previsto en el artículo 10 de la Ley 1563 de 2020 será de 8 meses; el término para solicitar la suspensión del proceso previsto en el artículo 11 de la Ley 1563 de 2012 no podrá exceder de 150 días. Los tribunales arbitrales no podrán suspender las actuaciones ni los procesos, a menos que exista imposibilidad técnica de adelantarlos por los medios electrónicos o virtuales y una de las partes lo proponga.

Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones.

- 9. De las firmas de los actos, providencia y decisiones:** Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades públicas, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autográfica, mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.

- 10. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público:** Los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación, simultánea o sucesiva. En este último caso, las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme las reglas de decisión previstas en los respectivos

reglamentos, excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la Rama Judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente medios o canales habilitados para el efecto.

- 11. Facultad para ampliar el periodo institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado:** En este punto, se facultó a los gobernadores y alcaldes para ampliar por un término de 30 días el periodo institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que terminen en marzo de 2020. Si no se amplía el periodo, deberá proceder a nombrar de acuerdo al artículo 20 de la Ley 1797 de 2016, si deciden ampliar, vencido los 30 días, nombrará el nuevo gerente o director conforme a lo normado. El periodo institucional del nuevo gerente o director iniciará con la posesión y culminará 3 meses después del inicio del periodo constitucional del gobernador o alcalde respectivo.
- 12. Aplazamiento de los procesos de selección en curso:** Hasta tanto dure la emergencia para garantizar la participación en los concursos sin discriminación, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, se aplazarán los procesos de selección para proveer empleos de carrera. Dichos procesos de selección se reanudarán una vez superada la emergencia sanitaria.
- 13. Prestación de servicios durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio:** Durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Advirtió el Gobierno Nacional que en ningún momento la declaratoria de Emergencia, Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que las desarrollen podrán suspenderse la remuneración mensual o los honorarios a los que tienen derecho los servidores públicos o docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación pública. En caso de no poder prestar el servicio mediante trabajo en casa, el servicio deberá prestarse desde su casa en actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan.
- 14. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión:** Durante el aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetivos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aquellos contratistas cuyas obligaciones solo pueden realizar en forma presencial, continuarán percibiendo sus honorarios, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de la Seguridad Social. Advierte que la declaratoria de la Emergencia, Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como de las medidas adoptadas en desarrollo de estas, no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos. Para el trámite de pago de los honorarios las autoridades deberán habilitar mecanismos electrónicos.
- 15. Contratos de prestación de servicios administrativos:** Aquellos contratos suscrito entre personas jurídicas y entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación de servicio de vigilancia, aseo y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza no serán suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio. Para el pago se deberá certificar que se está pagando la nómina y la seguridad social a los empleados vinculados al inicio de la

emergencia sanitaria, habilitando para dichos pagos de contratos medios electrónicos.

16. Reporte a las aseguradoras de riesgos laborales. Las autoridades deberán reportar a las aseguradoras de riesgos laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el periodo de aislamiento estén ejerciendo actividades a través del teletrabajo o trabajo en casa.

En desarrollo de todas las medidas antes determinadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, y garantizar que al interior de la Personería Municipal de Valle de San Juan se adoptaron algunas de estas disposiciones, la Personería Municipal expidió la Resolución No. 021 de 12 de mayo de 2020, en la cual se determinó:

1. Ampliar la restricción de atención al público de manera presencial en las instalaciones de la Personería Municipal hasta el 25 de mayo de 2020, inclusive. Por ello, determinó como canal de comunicación entre los usuarios y ese organismo de control un correo electrónico, los servicios de la página web oficial de esa entidad y un número telefónico.
2. Prorrogó la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería hasta el 25 de mayo de 2020.

Advirtió, que esa medida de suspensión no implicaba inactividad disciplinaria y la suspensión de otras actividades administrativas asignadas por ley a esa entidad. Así mismo, señaló que esa disposición de suspensión no se aplicaría para los casos en que la Personería Municipal con fundamento en su urgencia determine iniciar o continuar con el trámite procesal en los términos ordinarios siempre y cuando se garantice el debido proceso.

3. Se plantearon unas excepciones a la suspensión de términos.
4. Adopción de actos, providencias y decisiones que adopten mediante la firma autógrafa, mecánica, digitalizadas o escaneada, según la disponibilidad de los medios.
5. Para el desarrollo eficiente de las actuaciones en los procesos disciplinarios que se decida continuar o no suspender los términos, se autorizó la práctica de pruebas documentales en la modalidad no presencial, de manera virtual, a través de herramientas tecnológicas que se consideren pertinentes.

Igualmente se garantizó que los sujetos procesales pudieran interponer sus actuaciones, recursos, solicitudes o cualquier actividad procesal a través de un canal de comunicación diseñado para ello, y la atención podría realizarse bajo la modalidad de no presencial, de manera virtual, o a través de las herramientas tecnológicas que se consideren pertinentes.

6. Se ordenó coordinar acciones con la persona encargada del Municipio de la empresa de Servicios Postales Nacionales 472 S.A., para que recibo y envío de la correspondencia certificada, para tal efecto, adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia conforme los parámetros de la Resolución No. 666 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
7. Se advirtió que no se suspenderá la toma de declaraciones a víctimas del conflicto armado por hechos recientes, previa solicitud vía telefónica, correo electrónico o página web. Así mismo como la orientación jurídica a las víctimas se realizará por medios tecnológicos.

De acuerdo a lo anterior, y al realizar una comparación del contenido de las normas expuestas en el Decreto Legislativo No. 491 de 2020 con las determinadas en el acto examinado, en forma parcial fueron adoptadas algunas medidas determinadas por el Gobierno Nacional en el decreto legislativo antes indicado, y más aún, lo establecido en el Decreto 417 de 2020 que indicó que debían adoptarse medidas para garantizar las actuaciones judiciales y administrativas necesarias a través de medios tecnológicos o mecanismos alternativos.

Entonces es evidente, que todas las decisiones adoptadas en la Resolución No. 021 de 2020, desarrollan las medidas determinadas por el decreto legislativo, así como, propenden por la garantía en la prestación de los servicios que brinda ese órgano de control municipal, el trabajo de sus servidores públicos y contratistas a través de medios tecnológicos para evitar el contacto entre las personas y así cumplir con la medida de aislamiento preventivo obligatorio, y, también regulan la forma de atención al público bajo nuevas circunstancias y otras medidas orientadas a la protección laboral de los servidores públicos y contratistas de esa entidad.

De ahí que, las decisiones tomadas por la personera corresponden al cumplimiento de su deber constitucional y legal que le impone adoptar las medidas necesarias para desarrollar y asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias, laborales y administrativas necesarias tanto para prevenir y mitigar la propagación del virus, como para garantizar los servicios y el derecho al trabajo de los servidores públicos y contratistas de esa entidad.

Además de ello, son coherentes las medidas debido al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el territorio nacional – Decreto No. 636 de 2020 - , situación que impide que físicamente o materialmente se desplacen los usuarios a las oficinas de la Personería Municipal de Valle de San Juan para realizar cualquier trámite, proceso o procedimiento, situación que ocurre en las mismas circunstancias con los servidores públicos y contratistas que tiene a su cargo el cumplimiento de diversas obligaciones, las cuales deben realizarse a través del teletrabajo o modalidad no presencial en los casos que sean procedente y viable, debido a la limitación de la libre circulación de las personas y vehículos en el territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 3 de esos decretos.

Por esas razones, ante el aislamiento preventivo obligatorio, resulta procedente, además necesario, contemplar la posibilidad de suspender los términos en los procesos disciplinarios, así como garantizar que en los que no se aplique dicha medida los sujetos procesales tengan las garantías y acceso para ejercer sus derechos a la defensa y contradicción, igualmente garantizar el trabajo a través de medios tecnológicos de comunicación e información, propiciar mecanismos de atención al usuario a través de otros medios tecnológicos.

En esa medida, la Sala Plena encuentra que las medidas adoptadas en la Resolución No. 021 de 2020, efectivamente tienen conexidad con las causas que motivaron el estado de excepción expuestas en el Decreto No. 417 de 2020, y guarda relación directa con lo contemplado en el Decreto Legislativo No. 491 de 2020, al punto que asume la adaptación de algunas medidas en las mismas condiciones expuestas en el decreto legislativo.

5.4. Carácter transitorio y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Según lo expuesto por la Sala sobre la conexidad de las medidas con las causas que originaron el estado de excepción, es necesario terminar el carácter transitorio de las medidas expuestas en la Resolución No. 021 de 2020, las cuales deben tener un efecto limitado en el tiempo, conforme lo establecido en el Decreto 491 de 2020.

En primer lugar, al darle una lectura integral al Decreto No. 491 de 2020 se puede evidenciar que las diferentes medidas adoptadas a través de ese decreto legislativo durarían **“hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada**

por el Ministerio de Salud y Protección Social", es decir, la declaratoria efectuada a través de la Resolución No. 385 de esa cartera ministerial, la cual tenía un plazo de vigencia hasta el **30 de mayo de 2020**, y así se observa o se concluye de todos los artículos en donde se dejó claramente y en forma literal esta vigencia.

Situación que no fue replicada en la Resolución No. 021 de 2020, comoquiera que claramente la Personería estableció que dichas medidas adoptadas tendrían vigencia hasta el 25 de mayo de 2020, al dar una lectura integral a dicho acto, fecha que coincide con el aislamiento preventivo obligatorio determinado en el Decreto 636 de 2020, por lo que considera esta Corporación que efectivamente tiene carácter transitorio las medidas adoptadas por la personería municipal, y las mismas se encuentra dentro de los límites temporales fijados en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Finalmente, debe precisar la Corporación que las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, tal como lo exige el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, por ello, las limitaciones del ejercicio de los derechos y libertades sólo serán admisibles en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad; situación que efectivamente se evidencia en la Resolución No. 021 de 2020, comoquiera que adopta las medidas diseñadas por el Gobierno Nacional para la contención y prevención de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, específicamente, la medida de distanciamiento social y aislamiento, adoptando medidas transitorias y excepcionales que buscan garantizar la salud y bienestar de los servidores públicos y usuarios de los servicios suspendidos, sumado a que se ajustó la personería a medidas para garantizar la prestación de los servicios esenciales y necesarios, así como garantizar el derecho al trabajo a través de mecanismo tecnológicos.

De ahí que, las medidas adoptadas se consideran proporcionales y útiles ante la magnitud de la causa que le dio origen al estado de excepción, y especialmente, tienen relevancia constitucional al pretender proteger la salud y el bienestar de las personas inmersas en este tipo de actuaciones disciplinarias y propias del organismo de control, por lo que se continuó con el cumplimiento de las obligaciones misionales en ese organismo, por lo que se concluye que existe una especial correlación con los fines y medios determinados en el estado de excepción para conjurar la crisis sanitaria, así como la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el acto examinado.

Así las cosas, la Sala Plena concluye que la resolución objeto de análisis se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se aviene a los criterios de competencia, conexidad y proporcionalidad, por lo que se declarará su legalidad al encontrarse ajustada a derecho.

6. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011⁹.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y otros subsiguientes – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y

⁹ Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

subsiguientes – *uso de medios tecnológicos, trabajo en casa* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que la Resolución 021 del 12 de mayo de 2020, expedida por la Personera Municipal de Valle de San Juan (Tolima), se encuentra ajustada a derecho.

SEGUNDO: La presente decisión **HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA RELATIVA** frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado bien puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

TERCERO: Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

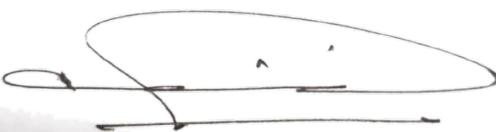
La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados¹⁰,


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS


CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ


JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO


LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

¹⁰ Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y diferentes acuerdos proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.

Firmado Por:

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
MAGISTRADO

MAGISTRADO - TRIBUNAL 001 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE IBAGUE-TOLIMA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **72c5c53afdd102118a8077e4f87e05a39a2fd44104a72841d5e6269e8ed6b6d6**

Documento generado en 02/02/2021 11:27:23 AM